

**Tilburg University**

## **Marktwerving in het Haagse sprookjesbos. Redactioneel**

van Damme, E.E.C.

*Published in:*  
Markt en Mededinging

*Publication date:*  
2008

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
van Damme, E. E. C. (2008). Marktwerving in het Haagse sprookjesbos. Redactioneel. *Markt en Mededinging*, 11(3), 61-64.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



## Marktwerving in het Haagse sprookjesbos

Eric van Damme

16 mei 2008 was een historische dag. Het kabinet Balkenende IV besloot dat invoeren van een nieuwe postwet, en afschaffen van TNT's monopolie op poststukken tot 50 gram, 'op dit moment niet raadzaam is'. Aan twee voorwaarden voor liberalisering was volgens vice-premier Bos niet voldaan: toegang van TNT tot de Duitse markt is niet gegarandeerd en er is geen zekerheid dat de toetreders tot de Nederlandse markt fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden (zullen) hanteren. Industriepolitiek en bescherming van gevestigde werknemersbelangen in plaats van het consumentenbelang dat bij eerdere liberaliserings- en marktwervingsoperaties naar voren geschoven werd. De markt reageerde zoals verwacht: de koers van TNT steeg. Valt het algemeen belang samen met de particuliere belangen van de aandeelhouders en werknemers van TNT?

Duitsland was ons op dit pad voorgegaan. Onder druk van Deutsche Post en vakbonden ging de coalitie daar in december vorig jaar akkoord met het verbindend verklaren van een hoog minimumloon voor de sector. Omdat post arbeidsintensief is en er grote schaalvoordelen zijn, zijn toetreders alleen competitief als ze veel efficiënter werken of lagere lonen betalen dan de gevestigde onderneming. Een hoog minimumloon is derhalve een effectieve toetredingsbarrière. TNT schreeuwde moord en brand en dreigde van de Duitse markt te vertrekken. De koers van Deutsche Post steeg flink, en bestuursvoorzitter Zumwinkel verzilverde zijn opties. Bij ons liggen topsalarissen gevoelig en het was, voor zover bekend, niet Peter Bakker, maar de basis die profiteerde: TNT stemde in met de eis van de bonden tot een algemene loonsverhoging van 3,4%.

Ondertussen won TNT een eerste proces tegen de Duitse staat, maar de Duitse overheid geeft zich nog niet gewonnen en tekende beroep aan. Blijft de vraag waarom Nederlands

beleid afhankelijk zou moeten zijn van ontwikkelingen in Duitsland. Belanrijker: verdienen banen met een loon boven het 'marktniveau' specifieke bescherming? Minister van Arbeid en Sociale Zaken Müntefering (SPD) verklaarde op TV openlijk dat het niet erg was dat de toetreders van de markt verdwenen omdat ze slechts slecht betaalde kleine rothaantjes aanboden. Een minachting die gezien het aantal werklozen in Duitsland niet echt gepast lijkt. Zoiets kunnen we ons in Nederland niet voorstellen. Nee? Op een door de Tweede Kamer georganiseerde hoorzitting over marktwervingsbeleid in Nederland op 19 mei 2008 betoogden Mei Li Vos (PvdA) en de voorzitter van het FNV precies hetzelfde. Agnes Jongerius toonde zich maar wat verguld met de draai van het kabinet, en zij zag daarin een erkenning voor het gelijk van de FNV en voor al hetgeen de vakbeweging in haar manifest 'Marktwerving: Time out' van april 2007 gesteld had.<sup>1</sup>

Dat manifest leidde tot een Kamerdebat op 30 mei 2007 waarin minister Van der Hoeven (Economische Zaken) aangaf dat, naar haar mening, het publieke debat over marktwerving nog onvoldoende gestoeld was op de feiten en dat een meer feitelijke basis van het debat in het belang was van de burger, 'voor wie het marktwervingsbeleid uiteindelijk wordt gevoerd'. Haar ministerie deed vervolgens een groot-schalig onderzoek naar de effecten van het in Nederland in de afgelopen jaren gevoerde marktwervingsbeleid, waarvan de resultaten in februari gepubliceerd werden.<sup>2</sup> Doel van het onderzoek was om een overzichtelijk beeld te geven van de uitkomsten van het marktwervingsbeleid in diverse sectoren

1 Zie hierover het redactioneel 'Marktwerving: Time out of intensivering?', *M&M* 2007/3.

2 *Kamerstukken* 24 036, nr. 343. De lezer gelieve er rekening mee te houden dat ik lid was van de externe commissie die het onderzoek heeft begeleid; zie het Kamerstuk voor de taakopdracht van deze commissie.

op de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid, alsmede de ontwikkelingen in werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden. Tevens beoogde het onderzoek, ter uitvoering van de motie Crone over de 'marktleertoets' (MLT), om generieke inzichten en heldere lessen voor toekomstig beleid te formuleren.

De conclusies zijn helder. Ten eerste zijn harde conclusies vaak niet te trekken omdat cijfers ontbreken (geen nulmeting, geen monitoring, geen systematische evaluatie), of de publieke belangen niet voldoende concreet gemaakt zijn, of de doelen in de loop van de tijd bijgesteld. Ten tweede, waar cijfers wel voorhanden zijn, is het beeld overwegend positief: de doelmatigheid steeg in zeven van de elf onderzochte sectoren (bij de overige kunnen geen conclusies getrokken worden); de kwaliteit kon steeds via wet- en regelgeving gegarandeerd worden; de toegankelijkheid is bijna altijd ten minste gelijk gebleven, en waar dat niet het geval is, spelen vaak andere factoren dan marktwerking (gestegen grondstofprijzen en/of belastingen) een rol; voor wat betreft de werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden is het beeld divers, maar zeker niet louter negatief. Na liberalisering moet er vaak harder gewerkt worden, maar er wordt soms ook meer verdiend. Men moet ook over de sectorgrenzen heen kijken: de economie is dynamisch en moet dat zijn, creatieve destructie leidt ertoe dat nieuwe banen in andere sectoren gecreëerd worden.

Geen conclusies die pleiten voor een time-out op marktwerking zou je zeggen. Toch was dat de belangrijkste conclusie die de FNV trok.<sup>3</sup> Zij oordeelde dat het onderzoek niet betrouwbaar, maar gekleurd was, omdat het door EZ zelf was uitgevoerd: 'de scholier beoordeelt zijn eigen proefwerk'. Tevens zijn er te weinig gegevens om conclusies te kunnen trekken: vervolgonderzoek is nodig om na te gaan of sprake is van een win-win situatie voor zowel werknemer als consument. Ook het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) van de Tweede Kamer toonde zich kritisch: de keuze van sectoren is niet onderbouwd en de selectie dus niet noodzakelijk representatief; de uitvoerende partij is niet onafhankelijk, er is een groot gebrek aan informatie, en 'de effecten van marktwerkingsbeleid in de elf gekozen sectoren zijn met de gekozen onderzoeks aanpak niet vast te stellen'.<sup>4</sup> Het BOR had ook wel lof: 'Het rapport en de onderliggende sectoranalyses geven op zich wel een gestructureerde en consistente beschrijving van de ontwikkelingen in de geselecteerde sectoren'. In hoeverre de positieve ontwikkelingen toe te schrijven zijn aan het marktwerkingsbeleid is echter niet vast te stellen, een conclusie die overigens ook in het onderzoeksrapport zelf al getrokken was.

Ten dele is het gestelde terecht: kritische opmerkingen kunnen altijd gemaakt worden. De constatering dat er veelal een groot gebrek aan informatie is die inzicht kan geven in de resultaten van het marktwerkingsbeleid is ontluisterend, maar niet verrassend. Ter gelegenheid van 'verantwoordingsdag 2008' trok de Rekenkamer nog sterkere conclusies over

het beleid in het algemeen: de doelen zijn vaak niet helder, weinig specifiek, inconsistent of onhaalbaar; het is soms onduidelijk hoe het kabinet zijn doelen wil bereiken en hoeveel de maatregelen kosten; de relevante informatie die aan de Kamer verschaft wordt schiet vaak tekort, zodat het parlement zijn controlerende taak niet kan waar maken; er valt niet na te gaan of de maatregelen het gewenste effect hebben; de hoeveelheid retoriek waarmee het kabinetsbeleid verkocht wordt is niet in overeenstemming met de resultaten.<sup>5</sup> Kabinet, Kamer en derde Macht kunnen zich dit aantrekken; het politieke proces kent zijn eigen logica en is weinig rationeel in de traditioneel economische betekenis van het woord. Er lijkt nog een wereld te winnen.

De vraag is echter of met andere onderzoekers, andere sectoren, meer informatie of andere methoden een andere conclusie over het marktwerkingsbeleid getrokken zou worden. Ik betwijfel het. Niets is zo praktisch als een goede theorie. De uitkomsten zijn in grote lijnen consistent met de economische theorie en versterken dus ons geloof in die theorie en in de toepasbaarheid van die theorie in het algemeen. Die theorie voorspelt dat marktwerking, *mits goed vormgegeven*, ook in andere sectoren tot vergelijkbare resultaten leidt.

Dit brengt ons bij de marktleertoets (MLT) en de zes lessen die de minister uit het onderzoek trekt: (i) marktwerking, mits de publieke belangen goed worden geborgd; (ii) marktwerkingsbeleid is maatwerk; (iii) maak de doelen en verwachte effecten van het marktwerkingsbeleid duidelijk; (iv) leer als overheid van je ervaringen; (v) besteed meer aandacht aan de gebruiker/consument; en (vi) besteed aandacht aan de verliezers. De meeste lessen zijn vanzelfsprekend en lezers van dit blad zullen zich vermoedelijk afvragen waarom die nu pas getrokken worden; was het niet mogelijk verdergaande lessen aan het onderzoek te verbinden? Les 6 is nieuw en het voorbeeld van de postsector laat zien dat de verliezers nu te veel aandacht lijken te krijgen. Het recente postbesluit conflicteert ook met les 1: wat zijn de publieke belangen die bij liberalisering nu niet geborgd zijn? Als zelfs de bewindslieden van EZ niet met één mond spreken, hoe kan men dan verwachten dat het kabinet consistent is? Les 5 wordt geïllustreerd door de kleinverbruikersmarkt voor energie en de taximarkt: als gebruikers niet meewerken, werken markten niet. Veel is misgegaan omdat les 2 niet eerder getrokken werd. Les 4 is eveneens vanzelfsprekend; we zullen zien hoe de overheid in de praktijk met de MLT zal omgaan. Ook les 3 had de Kamer al eerder getrokken: de motie Ten Hoopen (CDA),<sup>6</sup> ingediend in het debat van 30 mei 2007 die vraagt 'op wetsvoorstellen standaard een markteffectentoets (MET) uit te voeren die de verwachte gevolgen van marktwerking voor de betaalbaar-

3 Brief van Agnes Jongerius van 16 april 2008, met kenmerk 088/205-001 en onderwerp 'Rapport Marktwerking'.

4 Kamerstukken 24 036, nr. 345.

5 NRC Handelsblad 21 mei 2008: 'Rekenkamer hekelt retoriek van kabinet'.

6 Kamerstukken 24 036, nr. 334.

heid, kwaliteit, toegankelijkheid, efficiëntie van de dienstverlening, milieu en de totale werkgelegenheid in kaart brengt' was met steun van de coalitie, D66, GL, PvdD, SGP en SP aangenomen.

Eerder had de minister aangegeven ernaar te streven de MET dit voorjaar gereed te hebben. Gezien les 2 lijkt het mij lastig zo een toets te ontwerpen en het verbaast dan ook niet dat de MET nog niet gereed is. De op 27 mei door de Eerste Kamer aangenomen wet die de schoolboeken gratis maakt,<sup>7</sup> laat zien hoe nuttig het zou zijn zo'n MET, of in ieder geval enige discipline, te hebben. Dit voorbeeld illustreert tevens dat nog onvoldoende invulling gegeven wordt aan de MLT. Hoe basaal de bovengenoemde lessen ook zijn, deze wet, en de discussie daarover in het parlement, laten zien dat ze hun waarde al hadden kunnen bewijzen.

Schoolboeken zijn duur en de afgelopen jaren zijn de prijzen, en dus de lasten voor ouders, sterk gestegen. De prijsstijging lijkt wat afgevlakt sinds de afschaffing van de vaste boekenprijs (VBP) voor schoolboeken in 2005, maar ze gaat nog steeds door. Gezinnen met een lager inkomen kunnen een tegemoetkoming krijgen, maar ongeveer 37% van de doelgroep benut deze mogelijkheden echter niet; opnieuw een illustratie van bovengenoemde les 5. Op dit moment schrijven scholen de boeken voor, terwijl ouders betalen, en het kabinet ziet in deze 'gebrekkige prijsprikkels aan de vraagkant van de markt' een belangrijke verklaring voor de prijsstijging. Volgens de nieuwe wet zal de bepaler moeten gaan betalen: elke school krijgt € 308 per leerling per jaar en moet straks alle boeken gratis aan scholieren beschikbaar stellen. Interessant is overigens dat, in strijd met Van der Hoeven's les 1 en de retoriek van de laatste jaren, staatssecretaris Van Bijsterveldt (CDA) verbeterde marktwerking op de schoolboekenmarkt als tweede hoofddoel van de wet formuleert, naast kostenbeteugeling.

*So far, so good*, vooral voor de hogere inkomensgroepen, die immers het meest van de wet profiteren. De Raad van State plaatste dan ook kritische kanttekeningen, ook met betrekking tot de beoogde verbeterde marktwerking. De Raad erkende de *mogelijkheid* van verbetering, maar zij vroeg zich af of, gezien de bijzondere kenmerken van de schoolboekenmarkt, het *effect* substantieel zal zijn. Een terechte opmerking: vier grote educatieve uitgeverij hebben 80% van de markt in handen, en twee distributeurs hebben de markt voor distributie en externe boekenfondsen netjes onder elkaar verdeeld. In beide segmenten van de bedrijfskolom is toetreding moeilijk en steeds meer scholen schaffen hun interne boekenfonds af, zodat de concentratie aan de aanbodkant eerder toe- dan afneemt. Wat is het effect van sterkere prijsprikkels aan de vraagkant als het probleem vooral aan de aanbodkant van de markt zit? D66, GL en VVD vroegen om een nadere analyse van het probleem, of om een experiment, alvorens tot stemming over het wetsvoorstel over te gaan (beide in lijn met Ten Hoopen's MET), maar de coalitie vond dit niet nodig.

Het kabinet kwam vervolgens in de problemen bij les 2 en het negeerde de lessen 3 en 4.

Marktwerking is maatwerk, ook in dit geval. Helaas is dat maatwerk hier nogal kostbaar. De Europese aanbestedingsregels zijn van toepassing en net als Kabinet en Kamer zijn scholen op dit terrein niet echt thuis. Veel werd gesproken over de vraag of aanbesteden botst met de keuzevrijheid van de docent, en of de docent toch wel kan garanderen dat de school zijn favoriete methode inkoopt. Duidelijk werd dat Europese regels er niet aan in de weg staan dat leerkrachten offertes op 'ISBN-nummer' specificeren, maar omdat de discussie focuste op deze juridische aspecten, was er onvoldoende aandacht voor het feit dat economisch gezien aanbesteding op nummer geen goede methode is. Een aanbesteding werkt prima als er meerdere aanbieders zijn die hetzelfde product kunnen leveren, maar zodra de keuze voor een titel gemaakt is heeft men zich aan één uitgever overgeleverd, die op dat moment monopolie heeft, en daar wel raad mee weet. Dit redactioneel is niet de plaats voor discussie over de vraag hoe het dan wel moet, maar duidelijk is wel dat de vraag van de SP-Eerste Kamerfractie of een kosten-batenanalyse van het voorstel wel positief uitpakt volkomen terecht was.

Deze vraag was aan de staatssecretaris echter niet besteed. Haar antwoord: 'Dit wetsvoorstel beoogt de stijging van de kosten van lesmateriaal nu juist tegen te gaan door een betere ordening van de schoolboekenmarkt (betalen en bepalen in één hand) en de professionalisering van het inkoopproces bij scholen. Daarom moet worden aangenomen dat de incidentele kosten die voor juridische ondersteuning worden gemaakt in geen verhouding staan tot de opbrengst van dit wetsvoorstel'.<sup>8</sup> De bewering 'Omdat X beoogd wordt, moet worden aangenomen dat X gerealiseerd wordt' toont aan dat niet van de ervaringen op de taximarkt of de energiemarkt geleerd werd en levert op de MLT dus een dikke onvoldoende op. In het algemeen debat over Verantwoordingsdag 2008 waarschuwde PvdA-fractieleider Hamer voor diegenen die de politiek zagen als 'een sprookjesbos, waar men met een toverstaf in één dag files oplost'. Een terechte waarschuwing, die bij de oppositie gehoor vond, maar niet bij de coalitie. Hoewel GroenLinks in de Eerste Kamer nog stelde dat het wetsvoorstel 'een hoog Eftelinggehalte' bevatte, werd het ook daar, net als eerder in de Tweede Kamer met steun van coalitie en SGP aangenomen.

Ook dit nummer van *M&M* staat weer met beide benen stevig op de grond. Het laat zien dat we niet in een sprookjesbos leven (ze leefden niet lang en gelukkig), maar dat er toch wel wonderlijke dingen gebeuren. Hoewel niet altijd direct, zijn verschillende artikelen in dit nummer gerelateerd aan de bovengenoemde algemene aspecten.

<sup>7</sup> Kamerstukken 31 325.

<sup>8</sup> Kamerstukken I 31 325, C, p. 15.

Het artikel van Van Ginneken gaat over het spanningsveld tussen het octrooirecht en het mededingingsrecht, en het oneigenlijke gebruik van het octrooirecht in de geneesmiddelensector in het bijzonder. Zowel mogelijk misbruik van het octrooirecht als samenspanning tussen octrooihouders en producenten van generieke geneesmiddelen (waarbij leden van de eerste groep die van de tweede betalen in ruil voor latere toetreding tot de markt) komen aan de orde. Hoewel Van Ginneken dit niet expliciet noemt kan een link gelegd worden met het Nederlandse marktwerkingsbeleid: als generieke producten op de markt zijn wil dat immers nog niet zeggen dat ze worden voorgeschreven. Per 1 juli 2008 worden veel medicijnen in Nederland echter goedkoper. De prijsverlaging is ontstaan onder druk van verzekeraars die betogen dat prijzen kunstmatig hoog zijn gehouden om apothekers kortingen en bonussen te kunnen geven en die vanaf 1 juli 2008 veelal alleen nog het goedkoopste medicijn vergoeden.

Van Eijck bespreekt de regulering van de kabel in Nederland, een onderwerp dat ook in de boven gememoreerde hoorzitting in de Tweede Kamer aan de orde kwam. In het kader van convergentie (omroepdiensten, telefonie en breedbandinternettoegang kunnen zowel via het kabelnet als het telefoonnetwerk worden aangeboden) is de niet-technologie-neutraliteit van de regulering opmerkelijk, en de vraag is hoe lang deze nog stand kan houden. Verder verwijst Van Eijck naar belangrijke 'details' in de regelgeving zoals de verzwaarde motiveringsplicht uit art. 1.3, lid 4 Tw, die OPTA in feite dwingt bij regulering een kosten-batenanalyse uit te voeren. Men vraagt zich af wat het gevolg zou zijn als niet alleen regulering maar ook wetgeving standaard zo'n test zou moeten doorlopen. Zou de splitsingswet in de energiesector er dan doorheen gekomen zijn? Valt de door Van Hoopen bepleite MET voor die wet positief uit?

Dit nummer bevat drie annotaties, netjes verdeeld over de categorieën mededingingsbeperkingen, misbruik en fusies. Korsten gaat in op de uitspraak van het CBb in de zaak van de mobiele operators (onderlinge afstemming over de verlaging van de dealervergoedingen voor *postpaid* abonnementen) en de prejudiciële vragen die het CBb aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft voorgelegd met betrekking tot het begrip onderling afgestemde feitelijke gedraging (oafg), waaronder de kernvraag wanneer een oafg er nu toe strekt de mededinging te beperken. Bij Custers en Wiggers komt opnieuw het spanningsveld tussen intellectueel eigendomsrecht en mededingingsrecht aan de orde: maakt Buma misbruik van economische machtspositie door te hoge tarieven te hanteren of via prijsdiscriminatie? Interessant is onder andere dat de NMa oordeelde dat prijsdiscriminatie niet noodzakelijk onwenselijk is (omdat de welvaartseffecten niet bekend zijn) en dat er thans geen bevredigende methode is om te beoordelen wanneer de tarieven van collectieve beheersorganisaties excessief zijn. Jongmans bespreekt 'gun jumping', het tot stand brengen van een concentratie voordat vergunning verleend is, een onderwerp dat in dit tijdschrift eerder door Poelman behandeld werd. In het bijzonder gaat

hij in op de vraag of door het overdragen van bepaalde veto-rechten feitelijk al een fusie tot stand gebracht wordt.

Van der Woude bespreekt het kloekke boek *Trust en Anti-trust* dat de NMa ter gelegenheid van haar 10-jarig bestaan publiceerde. Het boek laat zien hoe levendig ons vakgebied ondertussen in Nederland is, en welke expertise beschikbaar is. Het boek is zeer leesbaar, en nodigt uit tot verdere reflectie. Hoe bijvoorbeeld de opmerkingen van Van Sinderen en Kemp dat 'tien jaar NMa op korte termijn € 4,2 miljard aan consumentensurplus heeft opgeleverd, dat daardoor de economie met gemiddeld 0,4% extra is gegroeid en dat de werkgelegenheid als gevolg daarvan met 0,4% toenam' te rijmen met de voorzichtige conclusies in het eerder gememoreerde marktwerkingsonderzoek van EZ? Als het juist is dat 'de kosten-batenanalyses van mededingingstoezicht positieve baten opleveren', waarom kan datzelfde dan niet gezegd worden van het marktwerkingsbeleid in het algemeen? Kunnen we met het kompas van de NMa de uitgang van het sprookjesbos vinden?